COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/674/15

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/674/15
Expediente	—
Fecha	2024-12-31
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Pension De Vejez Por Actividades De Alto Riesgo Y Facultades Extraordinarias Del Presidente De La Republica
- Definicion De Actividades De Alto Riesgo Para La Salud Del Trabajador Y Se Modifican Y Señalan Condiciones, Requisitos Y Beneficios Del Regimen De Pensiones De Dichos Trabajadores
- Pension De Vejez Por Actividades De Alto Riesgo
- Cosa Juzgada Absoluta, Relativa, Aparente Y Material

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: eSTARSE A LO RESUELTO e n la Sentencia C-651 de 2015, mediante la cual se decidió “ Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 8º del Decreto ley 2090 de 2003 “Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades ”. Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y…

Texto completo

C-674-15 Sentencia C-674/ 15 PENSION DE VEJEZ POR ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO Y FACULTADES EXTRAORDINARIAS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA - Cosa juzgada constitucional DEFINICION DE ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO PARA LA SALUD DEL TRABAJADOR Y SE MODIFICAN Y SEÑALAN CONDICIONES, REQUISITOS Y BENEFICIOS DEL REGIMEN DE PENSIONES DE DICHOS TRABAJADORES- Límite del régimen especial PENSION DE VEJEZ POR ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO- Falta de competencia para conocer decreto reglamentario PENSION DE VEJEZ POR ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO- Competencia para conocer de decreto Ley 2090 de 2003 CORTE CONSTITUCIONAL- Fallos que dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional/ SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL- Carácter definitivo e inmutable COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Efectos SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD- Principio de cosa juzgada constitucional absoluta COSA JUZGADA RELATIVA- Declaraciones de inexequibilidad parcial o de exequibilidad COSA JUZGADA ABSOLUTA, RELATIVA, APARENTE Y MATERIAL- Diferenciación COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Reglas PENSION DE VEJEZ POR ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO Y FACULTADES EXTRAORDINARIAS DEL PRESIDENTE DE LA

REPUBLICA - Diferencia entre vigencia y aplicabilidad de una norma Referencia: Expediente D-10915 Demanda de inconstitucionalidad, contra el artículo 8 del Decreto Ley 2090 de 2003 y el artículo 1 del Decreto 2655 de 2014.

Actor: Hernán Mauricio Hueje Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Bogotá D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015) La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente Sentencia.

I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 5º de la Constitución Política, el ciudadano demandante solicita a la Corte que declare la inexequibilidad de l artículo 8 del Decreto Ley 2090 de 2003 y artículo 1 del decreto 2655 de 2014.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA A continuación se transcriben la norma demandada del Decreto Ley 2090 de 2003 según publicación en el Diario Oficial No. 45262 de julio 28 de 2003:

“ DECRETO <LEY> 2090 DE 2003 MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.

Artículo 8º . Límite del régimen especial . Prorrogada vigencia por el art. 1, Decreto Nacional 2655 de 2014 . El régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en este decreto, solo cubrirá a los trabajadores vinculados a las mismas hasta el 31 de diciembre del año 2014.

El límite de tiempo previsto en este artículo podrá ampliarlo, parcial o totalmente, el Gobierno Nacional hasta por 10 años más, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales.

A partir de la fecha determinada en el inciso primero de este artículo o la determinada por el Gobierno Nacional de conformidad con lo establecido en el inciso anterior, quienes actualmente estén afiliados a las actividades que en el presente decreto se definen como alto riesgo, continuarán cobijados por el régimen especial de que trata este decreto. Los nuevos trabajadores, se afiliaran al Sistema General de Pensiones en los términos de la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003 y áquellas que las modifiquen o adicionen y sus respectivos reglamentos.” Igualmente se transcribe la norma demandada del Decreto 2655 del 17 de diciembre del 2014 “ Por el cual se amplía la vigencia del régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el Decreto 2090 de 2003 ”, el cual fue expedido “ En ejercicio de sus facultades constitucionales, en especial de las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 8° del decreto 2090 de 2003 ”:

“ Artículo 1 . Prórroga. Ampliar la vigencia del régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el Decreto 2090 de 2003, hasta el 31 de diciembre del año 2024. Parágrafo. Si después de haber transcurrido los primeros cinco (5) años de la ampliación de que trata este artículo, el Consejo Nacional de Riesgos Laborales presenta un estudio que evidencie nuevos elementos técnicos que requieran la revisión del término otorgado por este decreto, el Gobierno Nacional procederá a revisar dicho plazo.

” III. LA DEMANDA El libelista considera que el artículo 8 del Decreto Ley 2090 de 2003 es inexequible por cuanto vulnera el Preámbulo, y los artículos 1, 48 y numeral 10 del artículo 150 CP, por las siguientes razones:

1. Empieza pronunciándose sobre el contexto histórico del Decreto, se refiere a la ley habilitante Ley 797 de 2003 “ por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales ”, mediante la cual se le confirió varias

facultades extraordinarias al Presidente de la República. Menciona que el artículo 17 de dicha normativa, se le faculta para " Expedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y en particular para modificar y dictar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo, conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos, siempre a cargo del empleador, con el objeto de preservar el equilibrio financiero del sistema ".

2. Indica que en desarrollo de lo dispuesto en este numeral el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2090 de 2003 que en su artículo 8 regula el régimen de pensiones especiales para actividades de alto riesgo, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014, previendo que el Gobierno Nacional podría, con concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, ampliar el plazo hasta por 10 años más, por lo cual considera que el propio Gobierno a través de decreto con fuerza de ley introdujo una herramienta para que el ejecutivo, sin pasar por el Congreso de la República, manejara la vigencia de la materia habilitada por el legislador en la ley 797, lo cual constituiría una autohabilitación. A su juicio, con el parágrafo 1 del Decreto 2655 de 2014 pretende continuar con la misma fórmula inconstitucional de autohabilitación.

3. Argumenta que el artículo 8 demandado es violatorio del artículo 150-10 CP, ya que este mandato superior consagra una regla completamente exceptiva, de manera que el Presidente adquiere la condición de colegislador bajo unas precisas limitantes, tales como (i) la facultad solo puede ejercerse en el tiempo habilitado por el Congreso para el efecto; (ii) ese término de habilitación para ejercer las facultades no puede exceder de seis meses; (iii) las facultades deben indicar explícitamente la materia para las que se confieren; (iv) las competencias deben ser explícitamente solicitadas por el Gobierno Nacional; (v) el otorgamiento de las facultades legislativas debe contar con votación de las mayorías absolutas de las cámaras legislativas; (vi) agotado el límite temporal cesan las facultades; (vii) solo el Congreso puede en cualquier tiempo y por su iniciativa, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno, en ejercicio de las facultades concedidas; y (viii) está vedado que las facultades versen sobre expedición de códigos, de leyes estatutarias, de leyes orgánicas, respecto de las competencias previstas en el numeral 20 del citado artículo 150 CP, y para decretar impuestos.

4. Por lo anterior, colige que el Presidente de la República no puede, después de agotado el término otorgado por el Congreso, modificar ningún aspecto del Decreto con fuerza de ley que expidió facultado para ello. Es preciso en este punto donde el demandante evidencia la infracción del artículo 8 del Decreto 2090 de 2003 y del parágrafo 1 del Decreto 2655, puesto que se irrespeta el precepto constitucional, en razón a que el Gobierno consagró en la disposición acusada una autohabilitación con la que en la práctica se diseñó una herramienta para franquear el límite constitucional a su facultad colegisladora excepcional.

5. A este respecto, indica que diez años más tarde de agotado el límite temporal impuesto por el Congreso al Gobierno (en el numeral segundo del artículo 17 de la Ley 797 de 2002) el Ejecutivo, escudado en el artículo 8 del Decreto 2090 de 2003, modificó el decreto con fuerza de ley en el aspecto relativo a la vigencia del mismo, extendiéndola por diez años más, como lo concretó en el Decreto 2655 de 2014. En criterio del actor, la modificación del Decreto con fuerza de ley 2090 de 2003 solo correspondía al Congreso de la República, de conformidad con el numeral 10 del artículo 150 CP, o al Presidente de la República, si hubiere obtenido una nueva ley de facultades extraordinarias, lo cual jamás sucedió y de ahí la violación de la norma constitucional.

6. Finalmente, expone que el Gobierno Nacional, después de 10 años de agotada la facultad prevista en el numeral 2º del art. 17 de la Ley 797 de 2003, si tenía la intención de prorrogar la vigencia del Decreto 2090 de 2003, debía haber presentado un proyecto de ley ante el Congreso, respetando las reglas constitucionales de la Cláusula General de Competencia del Congreso de la República, para que se debatiera democráticamente la necesidad y conveniencia de esa prórroga, o solicitar ante el Congreso una ley habilitante que le facultara expresa y puntualmente, para regular una nueva vigencia para el Decreto Ley 2090 de 2003 y no expedir las normas que considera inconstitucionales.

IV. INTERVENCIONES 1. El Ministerio de Hacienda El Ministerio de Hacienda interviene dentro del presente proceso de constitucionalidad, mediante apoderado judicial, con el fin de defender la constitucionalidad de las normas acusadas, con base en los siguientes argumentos:

(i) En primer lugar, advierte que existe ineptitud sustantiva de la demanda frente a las cargos relacionados con el Decreto 2655 de 2014 por incompetencia de la Corte para conocer del asunto, teniendo en cuenta que tal decreto fue expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de la potestad reglamentaria que consagra el artículo 189-11 Superior, según lo dispuesto por el artículo 241 CP.

(ii) En cuanto al cargo en contra del artículo 8 del Decreto Ley 2090 de 2003, considera que existe ausencia de violación del artículo 150-10 CP. Aduce que el cargo se basa en una errada y subjetiva lectura que hace el actor de la doctrina constitucional y las normas que éste acusa.

(iii) Realiza un análisis de la jurisprudencia de esta Corte en materia de facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República como legislador extraordinario, sus limitantes temporales y materiales, y los casos en que ha considerado que estos decretos se tornan inconstitucionales, esto es, cuando versan sobre materias no autorizadas, ni incorporadas en la ley habilitante, y en los casos en que la ley habilitante no define en forma clara y específica la materia, objetivos y presupuestos de la delegación.

(iv) Igualmente, afirma que los cargos carecen de claridad, pertinencia y suficiencia. En este sentido, argumenta que el cargo carece de claridad ya que nada tiene que ver el término de seis meses de las facultades extraordinarias otorgadas en su momento al Ejecutivo por la Ley 797 de 2003, para expedir un Decreto Ley sobre el régimen legal para trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, con la determinación en el Decreto Ley de una fecha máxima de vigencia de este régimen prevista en el mismo decreto y la posibilidad de la ampliación de ese término por el Gobierno Nacional. En su criterio, el primer escenario se refiere al ámbito de las facultades extraordinarias del artículo 150-10 Superior, mientras que el segundo a la potestad reglamentaria del artículo 189-11 Superior. En consecuencia, advierte que la autohabilitación a la que hace mención el actor, en el sentido de que la competencia dada al Ejecutivo busca franquear el límite de las facultades extraordinarias, responde en realidad al uso de la potestad reglamentaria.

(v) Por las mismas razones, indica que el cargo no es específico en tanto la incompatibilidad de normas que describe el actor responde a suposiciones subjetivas bajo una interpretación acomodada del accionante, de manera que confunde dos escenarios jurídicos distintos, por lo cual también resulta impertinente.

(vi) De otra parte, a su juicio existe ausencia de concepto de violación en contra de los artículos 1 y 48 CP. (vii) Finalmente, en caso de que la Corte decida evaluar de fondo solicita subsidiariamente la exequibilidad de la norma acusada.

2. El Ministerio del Trabajo El Ministerio del Trabajo interviene a través de apoderado judicial, con el fin de solicitar que la Corte declare la exequibilidad del artículo demandado por la parte accionante, ya que a su juicio no vulnera la Constitución Política, por las siguientes razones:

(i) Considera que no existe exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias. Contrario a lo señalado por el actor, indica que esta disposición circunscribe el alcance de las facultades a los siguientes aspectos: (a) las materias que el Presidente de la República podía regular de manera extraordinaria, a saber: las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de alto riesgo y, (b) el plazo dentro del cual se debía expedir esa normativa, el término de seis (6) meses, durante el cual fue expedido el Decreto con fuerza de ley 2090 de 2003.

(ii) Menciona que el Gobierno Nacional le fijó un plazo de vigencia de diez (10) años para mantener las condiciones de acceso a la pensión de vejez por actividades de alto riesgo, término susceptible de ser prorrogado, siempre que los

criterios técnicos rendidos por los expertos así lo aconsejaran. Menciona, que precisamente el Consejo Nacional de Riesgos Laborales, conformado por representantes de los trabajadores, empresarios, Sociedades Científicas y Administradoras de Riesgos Laborales, en sesión del 29 de mayo de 2014, consideró la ampliación del término fijado en el artículo 8 del Decreto 2090 de 2003.

(iii) Por tanto, observa que el accionante confunde el límite temporal dentro del cual debían dictarse las normas, con la fijación de un término de vigencia de la propia preceptiva, de manera que plantea un presunto exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

(iv) Indica que si bien el art. 8 inciso 1º del Decreto Ley 2090 de 2003 estableció que el régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo solo cubriría a los trabajadores vinculados a las mismas hasta el 31 de diciembre de 2014, el inciso 2º de ese mismo precepto facultó al Gobierno Nacional para ampliarlo parcial o totalmente y hasta por 10 años más, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales.

(v) Por otro lado, recuerda que a efectos de verificar el cumplimiento del plazo para hacer uso de las atribuciones conferidas de manera extraordinaria " …simplemente se debe constatar aritméticamente el cumplimiento del límite temporal … ", y como dicho límite fue acatado por el ejecutivo al ejercer las potestades de las que fue investido por el artículo 17, numeral 2, de la Ley 797 de 2003, no existe exceso alguno y menos el quebrantamiento del artículo 150, numeral 10 de la Carta que le endilga la censura.

3. La Aeronáutica Civil Solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada , con base en las siguientes motivaciones: (i) En cuanto a la violación del numeral 10 del artículo 150 CP, advierte que el demandante se limita a afirmar que el artículo 8 del Decreto Ley 2090 de 2003 contrarió el límite temporal fijado para expedir los decretos con fuerza de ley por parte del Gobierno Nacional.

No obstante lo anterior, afirma que el demandante omite que el mismo decreto con fuerza de ley previó la posibilidad de extender la vigencia del régimen especial para lo cual se necesitaba materializar dicha prórroga mediante un acto administrativo como es el Decreto 2655 de 2014.

(ii) Sostiene que el demandante confunde el plazo que tiene el Gobierno Nacional para hacer uso de sus facultades extraordinarias, es decir, para expedir el decreto con fuerza de ley con la vigencia del régimen especial.

(iii) Argumenta que en el caso sometido a consideración, el Gobierno Nacional hizo uso de las facultades otorgadas dentro del plazo señalado en el num. 10 del artículo 150 CP y del artículo 17 de la Ley 797 de 2003, previendo desde el mismo momento de la expedición del Decreto Ley 2090 de 2003 prorrogar los efectos del mismo, específicamente, mediante la vigencia del régimen especial, lo que de ninguna manera contraría la Carta Política, ni la ley que lo habilitó para su expedición.

4. Universidad del Rosario La Universidad del Rosario, por medio del Coordinador del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Jurisprudencia de esa institución, interviene dentro del presente proceso de constitucionalidad para solicitar la inexequibilidad de las normas enjuiciadas, conforme a los siguientes argumentos:

(i) Afirma que las disposiciones acusadas resultan contrarias a la Constitución Política por exceder los límites de la delegación legislativa y por contrariar expresamente los contenidos de la reforma al sistema de seguridad social contenida en el artículo 48 Superior.

(ii) Sostiene que la habilitación efectuada en el artículo 8 acusado por la misma delegante resulta contraria a los postulados básicos de división de poderes públicos y el principio de reserva legal previsto en el artículo 150 CP.

(iii) En consecuencia, concluye que la limitación de la eficacia en el tiempo de las normas que gobiernan el régimen especial pensional para actividades de alto riesgo establecido en la Constitución Política, contradice el contenido del

decreto de auto habilitación 2655 de 2014 por conducto del Decreto 2090 de 2013, lo que impondría su declaratoria de inexequibilidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, el señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5976 del ocho (8) de octubre de 2015, solicitó a la Corte " (i) declararse inhibida para realizar un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del Decreto Reglamentario 2655 del 17 de diciembre de 2014, por falta absoluta de competencia para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra actos administrativos de esta naturaleza y, como consecuencia remitir la correspondiente demanda al Consejo de Estado: y (ii) Declarar inexequible la expresión "El límite de tiempo previsto en este artículo podrá ampliarlo, parcial o totalmente, el Gobierno Nacional hasta por 10 años más, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales" contenida en el artículo 8º del Decreto Ley 2090 de 2003, con efectos retroactivos al 31 de diciembre de 2014 ." Para fundamentar su concepto planteó las siguientes razones:

(i) Presenta una primera aclaración relativa a la inhibición por falta de competencia de la Corte Constitucional para estudiar normas reglamentarias que no tienen fuerza de ley. De esta manera, evidencia que el Decreto 2655 de 2014 es un decreto reglamentario adoptado con base en las facultades constitucionales contenidas en el numeral 11 del artículo 189 CP. De esta manera no es competencia de la Corte ejercer control de constitucionalidad sobre esta norma, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 CP, sino que la competencia recae en el Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 237.2 Superior.

(ii) De otra parte, delimita la demanda contra el artículo 8º del Decreto 2090 de 2003, ya que si bien el actor objeta la totalidad de esta disposición, su objeción se dirige únicamente contra el párrafo segundo de dicho artículo, razón por la cual circunscribe su intervención en relación con este aparte normativo.

(iii) En punto a este tema, considera que el legislador extraordinario, al conferir al Gobierno Nacional la posibilidad de ampliar el régimen legal especial pensional para los trabajadores de actividades de alto riesgo hasta por diez años adicionales al término legal de vigencia inicialmente previsto, violó el límite máximo de seis meses que tenía el Presidente de la República para legislar en materia de dicho régimen pensional.

(iv) Se manifiesta en relación con la evolución jurídica del régimen pensional a partir de la expedición del Decreto Ley 2090 de 2003, con el fin de determinar el estado del actual régimen legal especial pensional de los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo.

A este respecto concluye que a partir del Acto Legislativo 01 de 2005 el régimen pensional de las personas que venían desempeñando las actividades de alto riesgo descritas en el artículo 2º del Decreto 2090 de 2003 –con excepción del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos de los centros de reclusión carcelaria nacional-es el establecido en el Sistema General de Seguridad Social regulado por la Ley 100 de 1993.

En segundo lugar, sobre la eliminación general del régimen legal pensional especial para los trabajadores que venían desempeñando actividades de alto riesgo, sostiene que en forma transitoria el mismo Acto Legislativo 01 de 2005, en su parágrafo transitorio 5º, fue muy claro en mantener expresamente el régimen legal pensional especial contemplado en el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y en el Decreto Ley 2090 de 2003, pero únicamente para los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional.

(v) En cuanto al término de vigencia que estableció el Decreto Ley 2090 de 2003 en su artículo 8º indica que fue hasta el 31 de diciembre de 2014. A su juicio, el legislador extraordinario no podía concederle facultades al Gobierno Nacional para prolongar la vigencia del régimen pensional aludido mediante acto administrativo porque el artículo 48 CP, y específicamente su inciso 9º (en la forma adicionada por el Acto Legislativo 01 de 2005), de manera clara, expresa e

incontrovertible estableció que los asuntos pensionales esenciales los debe establecer directamente el legislador, al haber prescrito que los derechos pensionales se adquieren a partir de todas y cada una de las condiciones que para ello señale directamente la ley.

(vi) Considera que lo procedente es que el legislador ordinario le conceda precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para que legisle, hasta por un término máximo de seis meses, y que una vez ejercidas dichas facultades el Presidente agota o se queda completamente sin competencia para legislar. Y como consecuencia de tal limitación el Presidente no puede habilitar al Gobierno Nacional y, auto-habilitarse para que, por medio de actos legislativos, ejerza competencias propias y exclusivas del legislador, como lo es crear un régimen pensional, establecer su vigencia o prolongarla. Esto fue, lo que en criterio de la Vista Fiscal, hizo el legislador extraordinario mediante el inciso segundo del artículo 8º del Decreto Ley 2090 de 2003.

(vii) Finalmente, el Ministerio Público argumenta que desde el punto de vista estrictamente constitucional tampoco era procedente habilitar, o que se auto-habilitara el Gobierno Nacional para que pudiera prolongar la vigencia del régimen legal especial pensional para los trabajadores de actividades de alto riesgo, porque, justamente a partir de la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005 se eliminaron en Colombia los regímenes especiales y exceptuados.

(viii) Por tanto, concluye que no era constitucional, ni legalmente procedente habilitar al Gobierno Nacional para que, por medio de acto administrativo, prolongara la vigencia del régimen legal especial pensional de los trabajadores en actividades de alto riesgo, como indebidamente se hizo en el Decreto 2090 de 2003.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN 1. Competencia de la Corte 1.1 En primer término, respecto a la demanda que el actor interpone en contra del artículo 1 del Decreto 2655 de 2014, la Corte evidencia que éste no constituye un Decreto Ley o con fuerza de ley, sino un decreto reglamentario adoptado por el Gobierno Nacional en ejercicio de la potestad reglamentaria consagrada en el artículo 189-11 CP. En consecuencia, este Tribunal constata de plano que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 CP carece de competencia para conocer de esta clase de decretos, y por consiguiente no puede entrar a pronunciarse sobre el artículo 1 del Decreto 2655 de 2014 objetado.

1.2 De otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad que se presenta en contra del artículo 8 del Decreto Ley 2090 de 2003, pues la disposición acusada hace parte de un decreto con fuerza de ley.

2. Problema jurídico y esquema de resolución 2.1 De manera preliminar, la Corte debe precisar que si bien el actor acusa el artículo 8 del Decreto Ley 2090 de 2003 por vulnerar el Preámbulo, y los artículos 1, 48 y el numeral 10 del artículo 150 CP, todos los argumentos que esgrime en su demanda, sin excepción, se dirigen a fundamentar el presunto desconocimiento del mandato superior contenido en el artículo 150 numeral 10 de la Carta Política, por extralimitación de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por medio de la ley habilitante 797 de 2003, sin que el libelista justifique de manera alguna los demás cargos enervados, razón por la cual este pronunciamiento se restringirá al cargo relativo a la afectación del precepto 150 numeral 10 de la Constitución Política.

2.2 En consecuencia, el problema jurídico que debe resolver la Sala en esta oportunidad, es si el artículo 8 del Decreto Ley 2090 de 2003 vulnera el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política por extralimitación de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas al Gobierno Nacional por el artículo 17 de la Ley habilitante 797 de 2003, “ por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales ”. Lo anterior, puesto que mediante el artículo 8 del Decreto Ley 2090 de 2003 el Gobierno reguló el régimen de pensiones especiales para actividades de alto riesgo, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014, previendo que el Gobierno Nacional podría, con concepto del Consejo

Nacional de Riesgos Profesionales, ampliar el plazo hasta por 10 años más, violando presuntamente con ello el límite máximo de seis meses que tenía el Presidente de la República para legislar en materia de dicho régimen pensional.

2.3 Antes de entrar a pronunciarse de fondo sobre el problema jurídico planteado, la Corte debe abordar la cuestión previa de si respecto del precepto demandado en esta oportunidad, se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en razón a que esta Corporación se pronunció muy recientemente acerca de la constitucionalidad del artículo 8 del Decreto Ley 2090 de 2003 mediante la Sentencia C-651 del 14 de octubre de 2015.

3. Cosa Juzgada Constitucional. Reiteración de jurisprudencia El artículo 241 Superior confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución a la Corte Constitucional, y el artículo 243 Superior determina que "[L]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional" . De esta manera, los pronunciamientos de esta Corporación tienen carácter definitivo e inmutable, esto es, los cobija la figura jurídica de la cosa juzgada constitucional en desarrollo del principio de seguridad jurídica.

La cosa juzgada constitucional tiene como efecto, de un lado, la prohibición de que las autoridades puedan reproducir o aplicar el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo; y de otro lado, implica una restricción frente a la propia actividad de la Corte, ya que si este Tribunal se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica, pierde prima facie la competencia para pronunciarse nuevamente sobre el mismo tópico, en armonía con lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991.

Por tanto, este Tribunal ha establecido que en relación con las sentencias de constitucionalidad rige el principio general de la cosa juzgada constitucional absoluta, el cual impide que el juez se pronuncie de nuevo sobre lo que ya ha sido juzgado por esta Corporación en providencias constitucionales anteriores. Este principio cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexequibilidad, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta Política son expulsadas del ordenamiento jurídico. De esta manera, la figura de la cosa juzgada constitucional se orienta a garantizar la estabilidad de las sentencias judiciales, la certeza [1] respecto de sus efectos , y la seguridad jurídica [2] .

No obstante lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha aceptado que en el caso de las declaraciones de inexequibilidad parcial o declaratorias de exequibilidad, puede presentarse el fenómeno de la cosa juzgada relativa , cuando el pronunciamiento se limita a uno o más cargos de inconstitucionalidad determinados, y por consiguiente, permite la presentación de nuevas demandas contra la misma disposición, por otros motivos o razones.

En este orden de ideas, esta Corporación ha diferenciado ampliamente entre las categorías conceptuales de cosa juzgada absoluta, relativa, aparente y material.

[3] Por consiguiente, le concierne al juez constitucional efectuar un análisis minucioso respecto de la norma acusada con el fin de poder establecer si sobre ella recae el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, y si tal cosa juzgada es absoluta o relativa.

Para efectos de determinar la configuración de la cosa juzgada constitucional, se debe tener en consideración si se trata del mismo texto normativo demandado; si se configuran los mismos cargos de inconstitucionalidad; y si el contexto o marco constitucional, a partir del cual se adelanta el análisis, no ha variado.

En síntesis, las reglas que ha fijado esta Corte son (i) que el principio general es que las sentencias de la Corte hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta; (ii) que las declaraciones de inexequibilidad siempre hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, por cuanto en estos casos las normas acusadas, analizadas y encontradas inconstitucionales por esta Corporación son expulsadas del ordenamiento jurídico, y por tanto, respecto de ellas no puede volver a entablarse ningún tipo de discusión o debate sobre su constitucionalidad; (iii) que no obstante lo anterior, en

casos de inexequibilidad parcial o de exequibilidad, puede configurarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional relativa, en cuanto el pronunciamiento de la Corte respecto de un precepto normativo se haya restringido al análisis de ciertos cargos, dejando abierta la posibilidad a nuevas demandas del mismo enunciado normativo pero por cargos disímiles a los ya analizados; y (iv) que en este último escenario, el juez constitucional debe determinar si se trata de la misma norma acusada, de los mismos cargos enervados y del mismo referente normativo superior, para establecer la existencia de cosa juzgada constitucional.

4. Configuración de cosa juzgada constitucional respecto del artículo 8 del Decreto 2090 de 2003 respecto del cargo por violación del artículo 150 numeral 10 CP La Corte en Sentencia C-651 del 14 de octubre de 2015, decidió " Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 8º del Decreto ley 2090 de 2003 "Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades ".

Uno de los cargos presentados en la demanda que dio origen a la Sentencia C-651 de 2015 fue el desconocimiento del artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política a causa de la presunta extralimitación de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República en el artículo 17 de la Ley 797 de 2003, en cuanto en ellas solo se previó una competencia temporal de 6 meses para ejercerlas y, una vez agotado ese plazo, no podía expedir otra regulación sobre la materia, ni siquiera por la vía de expedir un decreto orientado a extender su vigencia.

Este cargo no prosperó, en razón a que la Corte advirtió que el artículo 8º fija periodos de vigencia complejos, sin plazos perentorios para su aplicabilidad . Para esta Corporación es entonces necesario diferenciar entre los conceptos de vigencia y la aplicabilidad de una norma. Así, constató que la vigencia de la norma demandada es compleja ya que las reglas de pensiones de alto riesgo protegen a quienes se vinculen a estas actividades hasta el 31 de diciembre de 2024, si se daba la condición del decreto y el previo concepto del Consejo de Riesgos Profesionales antes del 31 de diciembre de 2014, término de vigencia inicial, o hasta esta última fecha, si la condición no se daba. La Sala observó que se trata entonces de un periodo de vigencia , pues tras la extinción de dichos periodos, los trabajadores que se vinculen a actividades de alto riesgo no se benefician de sus previsiones. No obstante, también precisó que esto no constituye un límite de aplicabilidad , pues quienes se hayan vinculado a tales actividades antes de expirar esos plazos, tienen derecho incluso después de su vencimiento a que se les sigan aplicando.

En este mismo sentido, la Sala consideró que no existía un problema de transgresión de la Carta Política o de la ley de facultades extraordinarias, por el hecho de que se hubiese fijado en el Decreto ley 2090 de 2003 un término complejo de vigencia, definido a partir de plazos y condición, ya que la Ley 797 de 2003, en su artículo 17 numeral 2 no contempló restricciones en punto a este tema. Lo anterior, puesto que, de un lado, el artículo 8º se dictó en el Decreto 2090 de 2003 dentro del término fijado para ello en la ley habilitante. De otro lado, porque en esta ley no se contempló ningún término de vigencia específico para las pensiones de alto riesgo. Estimó esta Corporación que en un contexto de esta naturaleza, el legislador extraordinario podía fijar términos de vigencia complejos, sin que esto significara por sí mismo una autoatribución o autohabilitación de facultades extraordinarias, prohibidas por la Constitución en su artículo 150-10.

Igualmente, este Tribunal constató que este cargo era infundado por cuanto no se puede confundir las facultades extraordinarias concedidas al Presidente por la ley habilitante, cuyo término fue de 6 meses, con las facultades para que dentro del decreto legislativo expedido se fijara una vigencia compleja para la norma. Esto significa, que el Gobierno podía regular que se extendiera la vigencia de la norma en el año 2014 " hasta por 10 años " y que podía ampliarse hasta por 10 años más en virtud de un decreto del Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria consagrada en el art.189 numeral 11 y, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, estableciendo " un término de vigencia complejo ", que no viola las facultades extraordinarias en relación con el término para ejercerlas. De esta manera, para la Corte se debe diferenciar entre el término de vigencia para ejercer las facultades extraordinarias conferidas por la ley

habilitante, y la facultad de establecer plazos y condiciones para las medidas adoptadas mediante los decretos reglamentarios que regulen la materia.

En suma, es evidente para la Sala que en el presente caso se configura plenamente el fenómeno de cosa juzgada constitucional, ya que mediante la sentencia C-651 de 2015 esta Corporación decidió declarar EXEQUIBLE el artículo 8 del Decreto Ley 2090 de 2003, que es la misma norma que ahora se demanda, por uno de los cargos analizados en esa oportunidad, esto es, la vulneración del artículo 150 numeral 10 CP, e igualmente se conserva el referente normativo superior, de manera que la Corte debe declarar estarse a lo resuelto en dicho pronunciamiento.

VII. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE ESTARSE A LO RESUELTO e n la Sentencia C-651 de 2015, mediante la cual se decidió " Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 8º del Decreto ley 2090 de 2003 "Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades ".

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Presidenta (E) MYRIAM AVILA ROLDAN Magistrada (E) LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado Con aclaración de voto ALBERTO ROJAS RIOS Magistrado LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado Ponente MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] Ver Sentencia C-153 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[2] Consultar las Sentencias C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, y C-337 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras. [3] Al respecto la Sentencia C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 30 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.